

Andrea Carati

Obama e McCain: due candidati, una politica estera?

Nelle ultime settimane la crisi finanziaria ha condizionato la campagna elettorale presidenziale americana alterando inevitabilmente le priorità dei temi affrontati dai due principali candidati alla Casa Bianca. Tanto Barack Obama quanto John McCain hanno dovuto rispondere anzitutto ai timori di milioni di elettori americani circa le ricadute della crisi sull'economia reale, sull'accesso al credito e sulle loro condizioni di vita.

Tuttavia, proprio da una campagna presidenziale che sembra concentrarsi quasi esclusivamente sull'economia uscirà un presidente che, in materia di politica estera, dovrà affrontare una delle amministrazioni più difficili dai tempi di Nixon. Il nuovo presidente riceverà infatti in eredità due conflitti particolarmente impegnativi in Afghanistan e in Iraq, dovrà fare i conti con una fase di ridefinizione dei rapporti con la Russia, continuerà a dover affrontare le potenziali minacce provenienti dall'Iran, in una fase nella quale l'immagine dell'America nel mondo è ai suoi minimi storici.

Benché Obama e McCain siano due candidati molto diversi fra loro per provenienza, per approccio e per esperienza politica, non è affatto scontato che la loro politica estera sia altrettanto dissimile. Al contrario, il tipo di eredità che lascia l'amministrazione Bush e il tipo di problemi che emergono dai due

principali teatri di guerra nei quali sono coinvolti gli Stati Uniti, fanno ragionevolmente prevedere una politica estera simile. Su alcune delle principali sfide a cui si troverà di fronte il nuovo presidente le differenze non sono sostanziali ma solo di accento, come ad esempio sulle relazioni con la Russia o con l'Iran. Ma anche sulla guerra in Iraq – forse l'unica questione su cui i due candidati hanno sostenuto posizioni opposte – le politiche che realizzerà il nuovo presidente non potranno riflettere le differenze sostenute in campagna elettorale.

L'eredità di Bush, un inevitabile ritorno al multilateralismo?

Gli otto anni di amministrazione Bush si chiudono con un'eredità in politica estera estremamente impegnativa. George W. Bush rimarrà il presidente associato alla guerra in Iraq, la guerra che più lo ha reso impopolare e che ha deteriorato le relazioni con gli alleati europei. Tuttavia, benché il dopoguerra in Iraq rimanga uno dei capitoli più gravosi nell'agenda del nuovo presidente, la politica estera di Bush ha introdotto altre sostanziali novità che la nuova amministrazione non potrà evitare di affrontare.

George W. Bush è anzitutto il presidente dell'11 settembre

N. 102 - OTTOBRE 2008

Sintesi

Il candidato presidenziale che uscirà vincitore dalle elezioni americane del prossimo 4 novembre si troverà ad affrontare una delle fasi più difficili della politica estera americana dai tempi di Nixon.

I programmi e le proposte di Barack Obama e John McCain, avanzati in campagna elettorale, sembrano offrire due proposte di politica estera radicalmente differenti.

Tuttavia, è ragionevole aspettarsi che la politica estera di un candidato, una volta insediato alla Casa Bianca, non sarà molto dissimile da quella del suo avversario.

Da un lato, l'eredità di Bush prevede delle scelte obbligate a cui non potrà sottrarsi il nuovo presidente. Dall'altro, saranno i progressi nella stabilizzazione politica e nelle condizioni di sicurezza sul terreno, in Afghanistan come in Iraq, a dettare l'agenda del presidente.

Andrea Carati è Research Fellow ISPI e collabora con la cattedra di Relazioni internazionali all'Università degli Studi di Milano.

2001, quindi il presidente della *global war on terror*. L'intervento militare in Afghanistan, condiviso sostanzialmente dalla gran parte della comunità internazionale, ancorché percepito come legittimo risulta oggi molto più problematico ed esposto all'insuccesso di quanto lo sia quello in Iraq. Il coinvolgimento della Nato a partire dal 2003, alla quale è stato ceduto il comando di Isaf (*International Security Assistance Force*), ha certo restituito all'intervento una veste multilaterale ma al medesimo tempo ha esposto l'Alleanza Atlantica a una difficile prova di credibilità.

Nel 2002, l'anno che precede la guerra in Iraq, l'amministrazione Bush ha adottato nella *National Security Strategy* una dottrina della guerra preventiva come ineludibile conseguenza della crisi della deterrenza e delle nuove forme del terrorismo internazionale¹. La novità, che risiede non tanto nella guerra preventiva in sé ma nel fatto che venga esplicitamente adottata in un documento ufficiale, ha inevitabilmente creato delle tensioni con il diritto internazionale vigente, tanto formale quanto consuetudinario.

Ma ancora, George W. Bush, almeno nella sua prima amministrazione, ha dato una brusca svolta alla politica estera americana in direzione dell'unilateralismo. Non solo in occasione della guerra in Iraq ma anche nell'intervento in Afghanistan, nel quale è stata inizialmente marginalizzata la stessa Nato – benché l'Alleanza avesse invocato per la prima volta nella sua storia l'art. 5 del Patto Atlantico – e nel quale l'operazione *Enduring Freedom* è rimasta

un'operazione sostanzialmente americana. In direzione dell'unilateralismo si è mossa inoltre la scelta di inaugurare una nuova stagione di missioni all'estero condotte da coalizioni *ad hoc* (*coalitions of the willing*) flessibili e indipendenti dai quadri multilaterali istituzionali come le Nazioni Unite e la Nato².

Anche nei confronti del Medio Oriente l'amministrazione Bush ha introdotto delle discontinuità rilevanti rispetto alla politica americana degli anni Novanta. La guerra in Iraq – al di là della neutralizzazione delle armi di distruzione di massa che si riteneva potesse nascondere Saddam Hussein – ha significato investire nella democratizzazione come strumento operativo della politica americana in Medio Oriente. Favore, anche con l'uso della forza, la democratizzazione di alcuni paesi arabi, nelle intenzioni dell'amministrazione, avrebbe creato le condizioni per una stabilizzazione della regione, la formazione di alleati affidabili e avrebbe avuto delle ricadute positive sul processo di pace in Palestina³.

La politica estera di Bush – come si conviene a un'amministrazione che introduce molte e controverse novità – è oggetto di molte critiche. Alcune insistono sui principali fallimenti accumulati negli ultimi otto anni, altre sostengono invece che il bilancio delle novità introdotte da Bush sarà meno negativo a un giudizio storico più complessivo rispetto a quel-

lo che può apparire oggi⁴. Ma al di là del giudizio sulla politica estera del presidente uscente, uno degli aspetti più rilevanti sta nel fatto che il tipo di eredità che lascia non offre molti margini di manovra al nuovo presidente. L'eredità di Bush, per certi versi, segna delle vie obbligate per la nuova amministrazione che fanno ragionevolmente pensare che le politiche estere di Obama o di McCain non possano discostarsi di molto.

Le vie obbligate imposte dalle scelte di Bush sono leggibili nelle battute finali del suo stesso secondo mandato: la necessità di migliorare le relazioni con gli alleati europei, un ritorno seppur timido al multilateralismo, il rilancio del processo di pace israelo-palestinese ad Annapolis, la ricerca di un accordo con il governo iracheno per il ritiro delle truppe americane. Di conseguenza, la politica estera di Obama non potrà essere molto dissimile da quella di McCain su molti temi. Entrambe non potranno inoltre distinguersi di molto dalle fasi finali della politica dello stesso Bush o da quello che Bush stesso sarebbe quasi costretto a fare se dovesse rimanere presidente. Sarà inevitabile rilanciare il processo di pace in Palestina; gli Stati Uniti rilanceranno il loro ruolo nelle organizzazioni internazionali; seppur con fasi diverse da quelle immaginate da Obama e McCain, il ritiro dall'Iraq procederà al pari dell'aumento delle truppe in Afghanistan; le pressioni sull'Iran con tutta

² U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2006, p. vii.

³ F. FUKUYAMA, *After Neo-conservatism*, in «The New York Times», February 19, 2006; T.J. LYNCH, *Kristol Balls: Neo-conservative Vision of Islam and the Middle East*, in «International Politics», 45, 2008, pp. 182-211.

⁴ D. FRUM, *Bush's Legacy*, in «Foreign Policy», September /October 2008, pp. 32-38; P.H. GORDON, *Winning the Right War*, in «Survival», vol. 49, n. 4, 2007-08, pp. 17-46; M. ZABOROWSKI, *Bush's Legacy and America's Next Foreign Policy*, Chaillot Paper n. 111, EU-ISS, September 2008.

¹ WHITE HOUSE, *The National Security Strategy of United States of America*, September 2002.

probabilità aumenteranno; le spese militari degli Stati Uniti rimarranno alte e, probabilmente, cresceranno; ma anche l'impegno americano sul cambiamento climatico o sulla chiusura del centro di detenzione di Guantanamo non potranno mancare dall'agenda del nuovo presidente⁵.

Afghanistan o Iraq: quale guerra?

Sulla guerra in Iraq, in particolare in relazione con l'impegno americano in Afghanistan, Obama e McCain hanno presentato programmi e avanzato opinioni del tutto opposte. A prima vista, infatti, la politica estera che ci si può aspettare da un candidato può sembrare opposta a quella del suo avversario.

Per John McCain l'Iraq rappresenta il fronte centrale della *war on terror*. Al contrario, per Obama, il fronte principale rimane l'Afghanistan, il paese che ha ospitato al-Qaeda e i responsabili degli attentati dell'11 settembre. Il primo ritiene che la guerra sia stata giusta ma gestita male, il secondo fin dall'inizio l'ha ritenuta una guerra sbagliata – a differenza di Hillary Clinton e Joseph Biden infatti Obama è fra i senatori che nel 2003 hanno votato contro la guerra. Per McCain il successo in Iraq è dipeso dal *surge*, una politica di espansione della missione con un forte aumento delle truppe. Iniziato nel 2007 e fortemente sostenuto dal senatore repubblicano ha prodotto una significativa riduzione della violenza in Iraq. Obama invece, nel 2007, ha proposto un provvedimento – *Iraq War De-*

*Escalation Act*⁶ – che avrebbe previsto il ritiro delle truppe americane in Iraq programmate dal *surge* e un loro dispiegamento in Afghanistan. Infine, Obama ha proposto e promesso di ritirare le truppe dall'Iraq entro 16 mesi dall'inizio del suo mandato (nell'estate del 2010), mentre McCain si è detto pronto a mantenere truppe americane in Iraq per altri 100 anni, come si è fatto per decenni in Germania e in Giappone nel secondo dopoguerra, e ha ripetutamente sottolineato che comunicare una data di ritiro non fa altro che rafforzare le forze dell'insurrezione irachena⁷.

Rispetto alla guerra in Afghanistan, se si fa eccezione dell'ordine di priorità e delle relazioni con il conflitto in Iraq, le differenze nelle dichiarazioni dei due candidati si assottigliano. Entrambi ritengono che l'intervento militare sia stato legittimo; entrambi concordano nel richiedere un maggior impegno militare nel numero di truppe e nel loro impiego, in particolare da parte europea; entrambi concordano nel ritenere essenziale il coinvolgimento della Nato e una scelta sbagliata quella di aver privilegiato nel 2001 una missione unilaterale come *Enduring Freedom* piuttosto che una missione multinazionale dell'Alleanza Atlantica.

Va inoltre tenuto presente che i programmi dei due candidati sull'Afghanistan e ancor di più sull'Iraq si sono concentrati sull'esigenza di dare risposte all'elettorato americano più che sull'analisi delle condizioni politiche e di sicurezza dei due paesi. Se è vero che questo fa parte inevitabilmente e comprensibilmente di una campagna elettorale, è altrettanto vero che il nuovo presidente, una volta in carica, dovrà fare i conti con lo stato effettivo della stabilizzazione dell'Afghanistan e dell'Iraq.

In Afghanistan le condizioni di sicurezza sono progressivamente peggiorate a partire dal 2005. Da maggio si registrano più vittime fra le truppe americane in Afghanistan rispetto a quelle in Iraq⁸. I processi di *institution-building* sono lontani dal garantire una qualche forma di esercizio effettivo del potere da parte del governo di Kabul. Al contrario, l'insurrezione talebana sembra essersi rafforzata, continua a deteriorare la stabilità del paese e quindi a compromettere il successo dell'intervento esterno⁹. In queste condizioni, le alternative al ritiro delle truppe internazionali e l'abbandono dell'Afghanistan a sé stesso sono l'aumento delle truppe e lo sforzo di rielaborare una strategia di contro-insurrezione più efficace sul piano militare e sul piano politico. Su questo le

⁶ <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=s110-433>.

⁷ Sulle differenze fra i programmi dei due candidati si vedano: J. MCCAIN, *An Enduring Peace Built on Freedom*, in «Foreign Affairs», November/December 2007; B. OBAMA, *Renewing American Leadership*, in «Foreign Affairs», July/August 2007; COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *The World This Week*, October 24, 2008, http://www.cfr.org/media/world_this_week.html?id=1185.

⁸ *The Battle of Hope and Experience-U.S. Election 2008 Special Briefing*, in «The Economist», October 4, 2008, p. 13.

⁹ S. PATEL - S. ROSS, *Breaking Point: Measuring Progress in Afghanistan*, CSIS Report, March 2007, http://www.senlisCouncil.net/documents/decision_point_08; SENLIS COUNCIL, *Afghanistan: Decision Point 2008*, February 2008, http://www.senlisCouncil.net/documents/decision_point_08.

⁵ D. FRUM, *Bush's Legacy*, cit., p. 38.

proposte di Obama e di McCain, come si è visto non sono dissimili e con buona probabilità non lo sarà la politica estera del nuovo presidente.

Le condizioni in Iraq sono notevolmente migliorate a partire dal 2007, il grado di stabilità rispetto all'Afghanistan è evidentemente superiore, tuttavia le proposte dei due candidati alla presidenza hanno mostrato un certo scollamento con la situazione reale del paese. Nella campagna elettorale il problema della stabilizzazione dell'Iraq è rimasto ancorato alla sua dimensione prettamente militare, al costo delle truppe, al loro numero e alla necessità o meno della loro presenza, ossia alle preoccupazioni del pubblico americano. Ma il ritiro sarà condizionato dalla situazione politica dell'Iraq, in particolare dalla capacità di governo del paese. In questa prospettiva, la debolezza del premier iracheno al-Maliki rischia di risultare il principale limite al disimpegno americano¹⁰. Saranno quindi le condizioni politiche e di stabilità del paese a dettare l'agenda del nuovo presidente. Da questo punto di vista, le proposte dei due candidati sono in buona misura irrealistiche, seppur per motivi opposti.

Il ritiro promesso da Obama somiglia di molto al ritiro iniziato da Bush nel 2005, il cui risultato è stato il precipitare del paese nella guerra civile¹¹. Se tale ritiro deve essere, come

Obama lo definisce, «responsabile», difficilmente è realizzabile con la tabella di marcia presentata in campagna elettorale ma subirà evidentemente dei ritardi¹². È altrettanto irrealistico che la presenza militare americana in Iraq si prolunghi indefinitamente, come in via di principio vorrebbe McCain. I segnali di stanchezza dell'esercito, la contrarietà dell'opinione pubblica che prevedibilmente crescerà negli anni, la necessità di un maggiore impegno in Afghanistan e la scelta strategica di tenere impegnati oltre 170.000 soldati americani nei due teatri – compromettendo le potenzialità americane nell'eventuale apertura di un terzo fronte – implicano una qualche forma di disimpegno dall'Iraq a cui il candidato repubblicano difficilmente potrà sottrarsi. Di nuovo, saranno l'evoluzione della situazione politica del paese e l'inevitabilità di un ritiro nel medio e lungo periodo a segnare l'agenda del nuovo presidente più che le dichiarazioni d'intenti espresse in campagna elettorale.

Iran e Russia: diplomazia o uso della forza?

Anche sulle politiche nei confronti dell'Iran e della Russia, dopo la crisi dello scorso agosto in Georgia, le differenze fra le proposte dei due candidati sembrano emergere più nei toni che nella sostanza. L'approccio di McCain è certamente più assertivo, per certi versi più intransigente, rispetto a quello di Obama, tuttavia nel giudizio sulle potenziali minacce poste dai

programmi nucleari iraniani e nella condanna all'intervento russo in Georgia i due candidati sembrano condividere una valutazione comune.

Entrambi i candidati percepiscono le ambizioni nucleari dell'Iran come una delle principali minacce alla sicurezza regionale – in particolare per Israele – e internazionale – quindi anche per gli Stati Uniti stessi. McCain ha scritto sulle pagine di *Foreign Affairs*: «Iran, the world's chief state sponsor of terrorism, continues its deadly quest for nuclear weapons and the means to deliver them. Protected by a nuclear arsenal, Iran would be even more willing and able to sponsor terrorist attacks against any perceived enemy, including United States and Israel¹³». Similmente, Obama ha dichiarato: «Iran's nuclear ambitions represent a serious threat to the United States, to our ally Israel and to international security¹⁴».

Inoltre, benché McCain sia apparso più propenso a una politica assertiva che contempli la minaccia dell'intervento militare, entrambi i candidati non hanno escluso il ricorso all'uso della forza ed entrambi vi hanno fatto riferimento come *ultima ratio*. In altri termini, entrambi danno priorità alla via diplomatica, con particolare attenzione alle sanzioni economiche, rispetto alla soluzione militare. Obama, anch'egli sulle pagine di *Foreign Affairs*, ha scritto: «Although we must not rule out using military force, we should not hesitate to talk directly to Iran. Our diplomacy should aim to raise the cost for Iran continuing its nuclear

¹⁰ T. DODGE, *Iraq and the Next American President*, in «Survival», vol. 50, no. 5, 2008, pp. 37-60; S. BIDDLE - M.E. O'HANLON - K.M. POLLACK, *How to Leave a Stable Iraq. Building on Progress*, in «Foreign Affairs», September/October 2008, pp. 40-58.

¹¹ T. DODGE, *Iraq and the Next American President*, cit., pp. 45-47.

¹² B. OBAMA, *Plan for Ending the War in Iraq*, «Issues» edizione web del sito ufficiale del candidato democratico, <http://www.barackobama.com/issues/iraq/>.

¹³ J. MCCAIN, *An Enduring Peace Built on Freedom*, cit., p. 22.

¹⁴ Citato in COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *The World This Week*, cit.

program by applying tougher sanctions and increasing pressure from its key trading partners¹⁵». Analogamente, McCain ha dichiarato: «... use of military force in Iran should be the last option but cannot be taken off the table¹⁶».

La propensione alle pressioni diplomatiche verso l'Iran, per quanto possano aver attirato l'attenzione gli accenni all'apertura di un "dialogo diretto" da parte di Obama, rimane comunque prioritaria anche per McCain. È indicativo che nel primo dibattito presidenziale il candidato repubblicano, interrogato sulla questione iraniana, abbia accennato alla «lega delle democrazie» come strumento di pressione politico-economica in alternativa alle sanzioni delle Nazioni Unite¹⁷. Quindi a uno strumento non dissimile dalle sanzioni a cui ha fatto cenno Obama e, in ogni caso, diverso dall'imminente minaccia del ricorso alla forza.

Come ha fatto notare Richard Holbrooke, al di là delle differenze nei toni fra i candidati, adatti più alla campagna elettorale che alle politiche presidenziali, «... [b]oth Obama and McCain agree that preventing Iran from becoming a nuclear weapons state must be a major priority. Both would

tighten sanctions. Neither would remove the threat of the use of force¹⁸».

Anche sulle relazioni con la Russia le differenze fra i due candidati, e presumibilmente fra le loro politiche estere, riguardano più l'approccio che divergenze sostanziali. Il tema è stato poco trattato durante la campagna elettorale ma si è imposto immediatamente dopo il conflitto russo-georgiano di agosto. Le reazioni dei due candidati sono state sostanzialmente unanimi nel condannare l'intervento russo in Georgia. Entrambi condividono tanto le preoccupazioni circa il ritorno della Russia a una politica più aggressiva quanto la volontà di evitare dinamiche di contrapposizione che possano riportare a un clima da guerra fredda. Entrambi condividono inoltre la necessità di trovare alternative alla dipendenza (in particolare europea) di approvvigionamento energetico dalla Russia. Anche la posizione circa l'ingresso dell'Ucraina e della Georgia nella Nato è condivisa da entrambi¹⁹. Va inoltre sottolineato che, per quanto l'atteggiamento di Obama possa essere criticato come eccessivamente accomo-

dante, nelle stesse file repubblicane l'approccio di McCain ha sollevato qualche perplessità. Fra i più influenti uomini politici in materia di politica estera come James Baker, Henry Kissinger, Robert Gates, il cui appoggio va a McCain, hanno dissentito dai toni usati dal candidato repubblicano nei confronti della Russia²⁰.

Conclusioni

La politica estera americana del candidato che vincerà le elezioni non sarà radicalmente diversa da quella che adotterebbe il suo avversario. Perlomeno non lo sarà nella misura che sembrano indicare le contrapposizioni emerse in campagna elettorale.

L'eredità di Bush è un'eredità difficile che implica alcune scelte obbligate per il nuovo presidente. Il ritorno al multilateralismo innanzitutto, ma anche il rilancio del processo di pace in Palestina e un rilancio del ruolo americano su temi come il cambiamento climatico. Nei due principali teatri di guerra, in Afghanistan e in Iraq, saranno le condizioni di sicurezza e lo stato di avanzamento della stabilizzazione politica a dettare l'agenda del presidente più che le indicazioni offerte dai candidati alla vigilia del voto.

Dalla prospettiva americana, in Iraq è inevitabile la programmazione di un piano di ritiro di medio e lungo periodo quanto è inevitabile un maggiore impegno in Afghanistan. Per quanto riguarda altri capitoli rilevanti di politica estera come quelli dell'Iran e della Russia, gli stessi programmi presentati in cam-

¹⁵ B. OBAMA, *Renewing American Leadership*, cit., p. 22.

¹⁶ Citato in COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *The World This Week*, cit.

¹⁷ «I have proposed a league of democracies, a group of people, a group of countries that share common interests, common values, common ideals, they also control a lot of the world's economic power. We could impose significant meaningful, painful sanctions on the Iranians that I think could have a beneficial effect», <http://elections.nytimes.com/2008/president/debates/transcripts/first-presidential-debate.html>.

¹⁸ R. HOLBROOKE, *The Next President. Mastering a Daunting Agenda*, in «Foreign Affairs», September/October 2008, p. 15-16.

¹⁹ J. CURL - D. LAMBRO, *Georgia Hostility Tests Candidates' Diplomacy. McCain Lays Plan, Obama Urges Dialogue*, in «The Washington Times», August 12, 2008; B. KWNOLTON - E. BUMILLER, *U.S. Candidates React to War in Caucasus. Russian-Georgian Battle Provides a Test*, in «The International Herald Tribune», August 11, 2008. Si vedano inoltre le dichiarazioni sul tema nel primo dibattito presidenziale, <http://elections.nytimes.com/2008/president/debates/transcripts/first-presidential-debate.html>.

²⁰ R. HOLBROOKE, *The Next President*, cit., p. 17.

pagna elettorale rivelano più similitudini che divergenze.

La chiusura di una campagna elettorale, che nelle sue battute iniziali sembrava dovesse essere dominata dalla guerra in Iraq e ha finito per occuparsi principalmente del futuro dell'economia americana, restituirà dunque un presidente che con tutta probabilità si distinguerà dal suo avversario in materia di politica interna piuttosto che in politica estera.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2008